

Entrevista con John Odling-Smee

¿Se mantendrá el repunte económico en Rusia?

La recuperación, sorprendentemente vigorosa, de la economía rusa tras la crisis de 1998 lleva a preguntarse si se trata simplemente del resultado temporal del alza del precio del petróleo y de la depreciación del rublo que siguió a la crisis, o de una señal de mejoras duraderas en una economía duramente golpeada. En el libro *Russia Rebounds*, escrito por los miembros del equipo del FMI que se ocupa de los asuntos de Rusia, se analiza esta cuestión. John Odling-Smee, Director del Departamento de Europa II del FMI, conversó con Laura Wallace sobre las perspectivas de Rusia y las relaciones de ese país con el FMI en los problemáticos años noventa. Odling-Smee, de nacionalidad británica, ingresó en el FMI en 1990, y en 1992 se hizo cargo de las relaciones del FMI con los países de la antigua Unión Soviética. Anteriormente trabajó en la Oficina del Gabinete y en el Tesoro del Reino Unido durante unos 15 años.



Odling-Smee: "La prueba más difícil para Rusia vendrá cuando baje el precio del petróleo y se desvanezcan totalmente los beneficios de la depreciación."

BOLETÍN DEL FMI: Desde la perspectiva actual, ¿la cesación de pagos de la deuda en que incurrió Rusia en 1998 era evitable, teniendo en cuenta la crisis financiera asiática y la caída del precio del petróleo?

(Continúa en la página 66)

Köhler: El potencial de crecimiento es enorme

En su intervención en el Banco de España en Madrid, el 11 de marzo, Horst Köhler, Director Gerente del FMI, se declaró fundamentalmente optimista respecto a la economía mundial y América Latina. El potencial de crecimiento es enorme, afirmó, y el FMI se ha comprometido a trabajar con América Latina. Se presentan, a continuación, fragmentos de su discurso "Sustaining Global Growth and the Way Forward for Latin America".

El mundo atraviesa por un período de gran incertidumbre y la recuperación de la economía mundial es menos vigorosa de lo que se esperaba. Salvo que se produzca una guerra en Oriente Medio, espero que continúe la incipiente recuperación. Las políticas económicas de las economías avanzadas más grandes siguen contribuyendo, en general, al logro de ese objetivo y todavía hay margen para aplicar una política monetaria más expansiva si fuese necesario. Espero que en el año en curso el crecimiento económico mundial supere ligeramente el nivel del 3% observado en 2002.

Aunque es improbable que la confianza se recupere totalmente hasta que remitan las tensiones geopolíticas, no debemos caer en un pesimismo excesivo. A pesar de las fuertes y repetidas perturbaciones de los últimos años, la economía mundial y el sistema financiero internacional han dado muestras de gran resistencia. Además, estamos inmersos en una revolución tecnológica con potencial para sostener el crecimiento mundial durante muchos años. Espero también una recuperación de los mercados.

La crisis de América Latina

América Latina atraviesa circunstancias económicas especialmente difíciles. En 2002, el PIB real se redujo casi un ½% en el conjunto de la región como consecuencia, principalmente, de una fuerte recesión en Argentina. El desfavorable clima económico mundial puso de manifiesto brutalmente la debilidad de las políticas que se estaban aplicando en varios países. Pero también ha habido aspectos (Continúa en la página 69)

En este número

65
Odling-Smee
analiza la
recuperación
en Rusia

65
Discurso de
Köhler sobre las
perspectivas de
América Latina

70
Regímenes
tributarios en
América Central

72
Reunión del FMI y
el Consejo Mundial
de Iglesias

74
Se reduce la
desigualdad mundial
de ingresos

76
Ravallion considera
medidas para
reducir la pobreza

78
Envejecimiento
demográfico
en Austria

80
Aninat deja el FMI

y ...

73
Publicaciones
recientes

77
Tasas del FMI

79
Publicado en Internet

Solo habría problemas fiscales graves en caso de una caída pronunciada y muy persistente del precio del petróleo, hasta niveles inferiores a US\$15 el barril.

—John Odling-Smee

Rusia debe ahorrar ingresos petroleros

(Continuación de la página 65) **ODLING-SMEE:** Rusia pudo haber evitado la cesación de pagos adoptando mucho antes un régimen cambiario más flexible, pero las autoridades habían asumido el firme compromiso de mantener tipos de cambio fijos como medio para lograr la desinflación. En consecuencia, solo pudieron aplicar medidas de política fiscal. Rusia pudo haber evitado la crisis con una política fiscal mucho más restrictiva, como aconsejó el FMI, no solo en 1998, sino ya a principios de los años noventa. La política fiscal fue su talón de Aquiles.

BOLETÍN DEL FMI: Si podían adoptarse medidas racionales, ¿por qué no se adoptaron?

ODLING-SMEE: Hay que recordar que, en los años noventa, tanto en Rusia como en los demás países de la CEI [Comunidad de Estados Independientes], los gobiernos eran muy débiles. En consecuencia, los poderosos intereses creados lograron evitar el pago de impuestos, salarios e inclusive de deudas en general, cuando les convino. Un Gobierno más fuerte podría haber cobrado impuestos, insistir en que los contribuyentes pagaran y castigar a los que no lo hicieran. No obstante, en realidad fueron muy pocas las sanciones impuestas por evasión de impuestos. Las autoridades contribuyeron, además, a esa indisciplina fiscal con el impago de sus propias cuentas, salarios y jubilaciones cuando no tenían fondos suficientes. Ello condujo a un complicado sistema de compensación de deudas del sector público por deudas tributarias, que deterioró aún más el sistema fiscal.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Habría servido de algo que la comunidad internacional hubiera descrito como ficticias las medidas adoptadas en Rusia y sencillamente le hubiera cortado el financiamiento?

ODLING-SMEE: : Es evidente que al disponer de ese financiamiento, al Gobierno le resultó más fácil inhibirse a la hora de imponer una disciplina fiscal estricta, pero no creo que, de no haber contado con esos préstamos, hubiera actuado de otra manera o hubiera incrementado mucho la recaudación impositiva. Más probable habría sido el impago de una proporción de deudas públicas aún mayor, con los consiguientes

problemas sociales y perturbación económica. O bien la crisis podría haberse desencadenado antes.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Es ahora el Gobierno ruso lo suficientemente fuerte como para seguir aplicando hasta el final una disciplina fiscal estricta?

ODLING-SMEE: La situación cambió considerablemente a partir de 1998, aunque es importante no establecer una distinción demasiado drástica entre el período anterior y el posterior a la crisis.

Además, siempre es más fácil seguir aplicando una política fiscal acertada cuando la economía está creciendo. Así, cuando en 1999 se reanudó el crecimiento económico, debido inicialmente al alza del precio del petróleo y a la depreciación de 1998, fue más fácil adoptar las medidas fiscales necesarias. Asimismo, cuando la depreciación provocó una pronunciada subida de los precios y, por lo tanto, del ingreso fiscal, el Gobierno resistió la tentación de incrementar el gasto en medida similar. Como resultado, se produjo una reducción del gasto real, y especialmente de los salarios reales, que dejó amplio margen en el presupuesto y transfirió la carga a los asalariados del sector público. Fue una medida muy drástica. ¡Y durante un tiempo, a principios de 1999, el FMI se opuso a esa política por considerarla demasiado severa!

BOLETÍN DEL FMI: Durante mucho tiempo, en los años noventa, Rusia se debatía con el problema de las altas tasas de inflación, un inexistente crecimiento económico, graves dificultades fiscales, corrupción, etc. En cambio, en los tres o cuatro últimos años, el país parece haber logrado avances significativos. ¿Es un beneficio temporal del alza del petróleo y del aumento de la competitividad como consecuencia de la depreciación de 1998, o hay otros factores?

ODLING-SMEE: : La prueba más difícil para Rusia vendrá cuando baje el precio del petróleo y se desvanezcan totalmente los beneficios de la depreciación. A mi juicio, Rusia no volverá a la situación anterior. El crecimiento económico y la solidez del precio del petróleo registrados en los últimos años han infundido confianza en las perspectivas de un futuro crecimiento, y el amortiguador de liquidez hace improbable la reaparición de una crisis por incumplimiento de los pagos. Además, tanto los agentes económicos como las autoridades entienden cabalmente que la orientación anterior a la crisis era aberrante, y que no hay éxito económico sin disciplina fiscal. También hay un consenso mucho mayor entre las autoridades respecto a las medidas que se requieren, mientras que antes de 1998 la Duma siempre estaba en conflicto con el Poder Ejecutivo.

BOLETÍN DEL FMI: ¿En qué medida promovió el FMI la recuperación de Rusia?

Rusia y el FMI

Tras la disolución de la Unión Soviética, la Federación de Rusia inició el camino hacia una economía de mercado e ingresó en el FMI el 1 de junio de 1992. En los siete años siguientes, obtuvo préstamos del FMI por US\$21.000 millones, recibiendo el último desembolso en 1999. Las acertadas políticas económicas aplicadas en Rusia han dado fruto y han permitido reembolsar más de dos tercios de la deuda con el FMI, en muchos casos, anticipadamente.

ODLING-SMEE: Siempre es muy difícil establecer qué papel cumple el FMI. Una opinión que no me satisface demasiado es que la influencia de nuestra institución obedezca enteramente a la condicionalidad que imponen sus programas. Para comenzar, las medidas previstas en los programas no dan resultados satisfactorios a menos que las autoridades realmente deseen aplicarlas. Y en Rusia los problemas consistían, en muchos casos, en que no se aplicaban las medidas acertadas, y no en la falta de determinación intelectual para aplicarlas. Por lo tanto, en el corto plazo, creo que la influencia del FMI no fue muy grande.

A más largo plazo, en cambio, la institución ejerció una importante función educativa, pedagógica. A partir de 1992 trabajamos con funcionarios clave responsables de la elaboración de la política económica y técnicos del banco central, del Ministerio de Hacienda y de otros organismos, destacando la importancia de la estabilidad económica y de la manera de lograrla. Por lo tanto, cuando cambió el entorno político y las autoridades políticas se convencieron de la necesidad de alcanzar la estabilidad macroeconómica, los rusos estuvieron en condiciones de actuar.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué efectos cree que tendría en las economías de la región un conflicto militar en Iraq?

ODLING-SMEE: El mayor impacto provendría de la variación del precio del petróleo. Los productores de petróleo —especialmente Rusia, Kazajstán y Azerbaiyán— se beneficiarían considerablemente si el precio del crudo aumentara en forma pronunciada en las primeras etapas del conflicto. El ingreso fiscal y las utilidades del sector petrolero se incrementarían. Otros beneficios dependerían de que se economizaran las ganancias extraordinarias. Azerbaiyán y Kazajstán disponen de fondos petroleros a esos efectos, y Rusia está comenzando a hablar de un fondo petrolero, cuya creación sería sumamente conveniente. Los otros países de la región, la mayor parte de los cuales son importadores de petróleo y gas, perderían y ganarían. Les perjudicaría el alza del precio del petróleo pero, en cierta medida, podría beneficiarlos el incremento de la exportación a los tres países productores de crudo. Rusia sigue siendo el principal mercado para la mayoría de los países de la región. En última instancia, los importadores de petróleo no se verían muy afectados.

¿Y qué ocurriría a más largo plazo? Si, finalizado el conflicto en Iraq, bajara el precio del petróleo se daría marcha atrás, en parte, al proceso, en el sentido de que se reduciría el ingreso fiscal y el superávit en cuenta corriente de los países productores de petróleo. Recomendamos economizar las utilidades extraordinarias para proteger en la mayor medida posible la política fiscal frente a las fluctuaciones del precio del petróleo. Solo habría problemas fiscales graves en caso de una caída pronunciada y muy persistente del precio del petróleo, hasta niveles inferiores a US\$15 el barril.

BOLETÍN DEL FMI: El tipo de cambio real del rublo se depreció extraordinariamente tras la cesación de pagos de 1998, pero después retornó a un nivel apenas un 20% inferior al observado antes de la crisis. ¿Deberían las autoridades seguir tratando de desacelerar el proceso de apreciación de la moneda para ayudar a los exportadores de productos no petrolíferos?

ODLING-SMEE: El Gobierno reconoce que, en la medida en que el precio del petróleo se mantenga firme, será muy difícil impedir cierta apreciación de la moneda. Los países exportadores de productos no petrolíferos siguen siendo bastante competitivos al tipo de cambio actual. No obstante, conviene impedir una apreciación rápida, que podría tener efectos perturbadores. Por lo tanto, es importante recurrir a la política fiscal, más que a la política monetaria, lo que implica economizar en la mayor medida posible el ingreso fiscal extraordinario proveniente del alza del petróleo. El problema que conlleva el recurso a la política monetaria para desacelerar la apreciación nominal de la moneda es el riesgo de que aumente la tasa de inflación.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué ritmo conviene imprimir al proceso de desaceleración de la inflación en un periodo en que Rusia tiene que hallar una solución de compromiso entre tasa de inflación y tipo de cambio real?

ODLING-SMEE: No existe un ritmo ideal, pero las autoridades rusas no están persiguiendo en forma suficientemente categórica el objetivo de reducir la inflación. Existe el riesgo, y ya lo hemos visto en otros países, de que si la inflación se mantiene en una gama del 10% al 20% durante varios años, resulte difícil reducirla por debajo de esos niveles. Creemos que deben comprometerse a reducir la inflación subyacente del 10% actual a menos del 5% a más tardar para el final de 2004. El año pasado la inflación global era del 15% y las autoridades se proponen alcanzar el objetivo de rebajar la tasa global al 10%-12% en 2003 y a un 9%, aproximadamente, en 2004, nivel este último compatible con una inflación subyacente del 7%.

BOLETÍN DEL FMI: ¿En qué medida debe regularse o controlarse la afluencia de capital?

ODLING-SMEE: No deberíamos promover ningún control a la afluencia de capital a largo plazo [inversiones de cartera o inversiones extranjeras directas]. Pero a veces es difícil distinguir entre afluencia de inversiones



Odling-Smee: "El Gobierno procura, con acierto, diversificar paulatinamente la economía, evitando una excesiva dependencia de los recursos naturales".

Solo las generaciones mayores cuestionan ya si es o no deseable llevar a término las reformas de mercado e integrarse en la economía mundial, y creo que ese fuerte ímpetu le permitirá a Rusia seguir avanzando en la dirección acertada.

—John Odling-Smee



La mejora del clima empresarial estimularía el crecimiento en el sector no petrolero. En la foto, una empresa embotelladora de refrescos en Moscú.

de cartera a largo y a corto plazo. Inmediatamente antes de la crisis de 1998 los inversionistas, con ánimo especulativo, compraban GKO [valores públicos] a plazo relativamente largo. Hoy nos preocupa la posibilidad de que vuelva a plantearse una situación en que los inversionistas extranjeros quieran especular a corto plazo en Rusia, lo que podría dificultar la gestión macroeconómica. En esas circunstancias recomendaríamos algún tipo de controles de capital que no afecten al mercado, como los aplicados en Chile, para desincentivar la afluencia de capital especulativo.

BOLETÍN DEL FMI: El FMI ha generado intensas polémicas al sugerir la transferencia al sector de la energía de parte de la carga tributaria que soporta el resto de la economía. ¿Es posible estimular al sector no petrolero sin impulsar reformas estructurales de gran alcance para mejorar el clima de inversión?

ODLING-SMEE: El Gobierno procura, con acierto, diversificar paulatinamente la economía, evitando una excesiva dependencia de los recursos naturales. Una forma de lograrlo es reducir la carga tributaria del sector no petrolero y transferirla al sector petrolero, que soporta una carga más ligera que en países comparables. Sin embargo, no sería conveniente que el Gobierno se apresurara a hacerlo, porque los problemas del sector petrolero van mucho más allá de la carga tributaria. Las autoridades deberían asignar la máxima prioridad a mejorar el clima empresarial en toda la economía de modo de promover el crecimiento del sector no petrolero, lo que repercutiría sobre el crecimiento económico en mayor medida que una reducción de impuestos.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Qué reformas se requieren para mejorar el clima empresarial?

ODLING-SMEE: En primer lugar, es necesario que el Gobierno reforme el sector bancario, que es pequeño y débil, y no está en condiciones de intermediar adecuadamente en el crédito entre ahorristas e inversionistas.

En segundo lugar, hay que reformar los monopolios naturales, especialmente Gazprom y el sector eléctrico. Para ello habrá que incrementar los precios a fin de cubrir los costos y crear un adecuado sistema de fijación de precios con criterios de mercado. Esta medida debería ir acompañada por la creación de una red de protección social que permita a los sectores de ingresos más bajos pagar el precio más alto del petróleo. En tercer lugar, Rusia debería reformar el sector social, reduciendo las subvenciones a los servicios comunitarios y a la vivienda, y al mismo tiempo reforzar las transferencias de ingresos a los hogares de bajos ingresos. Cuarto, habría que reformar la función pública y la administración.

Sin embargo, estas reformas serán muy difíciles, desde el punto de vista político. Por ello es esencial preparar el terreno ahora y dar un fuerte impulso a las reformas tras las elecciones presidenciales de marzo de 2004, cuando habrá oportunidad para actuar antes de que comience la siguiente ronda de elecciones.

BOLETÍN DEL FMI: ¿Confía usted en que Rusia puede lograr esas reformas?

ODLING-SMEE: Siempre confío en Rusia y mi optimismo se basa en varias razones. Una de ellas es que pese a las dificultades de la última década, en general se ha progresado, debido a que la población y las autoridades desean avanzar por el camino de la reforma, incluso en épocas de dificultades. En segundo lugar, todas las autoridades están a favor del proceso de reforma. Es cierto que algunos grupos intereses se verían amenazados y por eso se resisten pero, a mi juicio, no son suficientemente fuertes como para prevalecer a largo plazo. Algunos ya están cambiando de bando, respaldando reformas que no los favorecen directamente. También es cierto que todavía no lo han hecho cuando las pérdidas son de grandes proporciones, pero están dispuestos a adoptar una perspectiva de conjunto y solidaria con respecto al futuro del país. En tercer lugar, existe una determinación muy firme, especialmente en las generaciones más jóvenes, de recuperar el tiempo perdido y corregir los errores cometidos en la última década; para no mencionar los de era comunista. Solo las generaciones mayores cuestionan ya si es o no deseable llevar a término las reformas de mercado e integrarse en la economía mundial, y creo que ese fuerte ímpetu le permitirá a Rusia seguir avanzando en la dirección acertada. ■

Fotos: Denio Zara, Padraic Hughes, Pedro Márquez, y Michael Spilotro del FMI, págs. 65–67, 75–76; Alexander Natruskin y Viktor Korotayev de Reuters, pág. 68; Bernardo Rodríguez de AFP, pág. 69; Pedro Ugarte de AFP, pág. 70; Peter Williams de WCC, pág. 72, y Arne Dedert de AFP, págs. 79–80.

El FMI mantiene su compromiso con América Latina

Continuación de la página 65 positivos, sobre todo en México y Chile, y varios otros países como Brasil, Colombia y Perú han aplicado mejores políticas que les han permitido capear el temporal razonablemente bien. También deseo expresar mi satisfacción por la estabilización de la economía argentina, aunque la situación sigue siendo precaria y todavía se necesita un programa económico a mediano plazo más completo. Así pues, el panorama no es uniforme pero, en general, se observan señales de una recuperación que habrá que alimentar con las medidas de política adecuadas y actuando con determinación a la hora de las decisiones.

El debate en torno a las causas de la crisis actual sigue en pie, pero permítanme decir con toda claridad lo que, a mi juicio, no ha causado esta situación: las políticas orientadas al mercado. Coincido con Ernesto Zedillo, ex Presidente de México, en que en América Latina se ha pecado por defecto y no por exceso en lo que a reformas se refiere. Y añadiría que no se han aplicado medidas de política coherentes. El proceso de privatización no contó con el respaldo de un marco de regulación adecuado que garantizara la competencia. Con frecuencia, la política fiscal no fue congruente con las políticas cambiarias. Además, la excesiva desigualdad en el ingreso y la falta de atención a las redes de protección social hicieron que pronto decayera el apoyo popular a las reformas económicas, tan importante en varias de las nuevas democracias de América Latina.

Permítanme presentar cuatro reflexiones. En primer lugar, las economías de la región han de ser más resistentes a las crisis. Para reducir la vulnerabilidad es necesario aplicar políticas macroeconómicas sólidas, sobre todo en el ámbito fiscal, lo que significa vivir dentro de las posibilidades y endeudarse (en condiciones razonables) solo con fines productivos. En segundo lugar, dichas políticas son una condición necesaria pero no suficiente. Se necesitan también reformas estructurales para desarrollar el potencial de crecimiento a largo plazo de estos países. Es mucho lo que se puede hacer todavía en lo que atañe a la liberalización del comercio y, quizá lo más importante, hay que lograr un mejor acceso a la educación de calidad. En tercer lugar, es apremiante fortalecer las instituciones que respaldan la democracia y el funcionamiento de una economía de mercado: es crucial proteger los derechos de propiedad, apuntalar el estado de derecho y establecer una sólida regulación para los mercados financiero, de bienes y de factores de producción. En cuarto lugar, será necesario atacar frontalmente los problemas de desigualdad social y mal gobierno. Combatiendo la corrupción se obtendrán importantes beneficios en términos de cre-



Horst Köhler y Jaime Caruana, Gobernador del Banco de España, en Madrid, el 11 de marzo.

cimiento económico, pero también se podrán abordar directamente las cuestiones de equidad social, pues son precisamente las pequeñas empresas y los pobres los que, con frecuencia, sufren más las consecuencias de la corrupción.

Brasil

Me siento especialmente alentado por el nuevo Gobierno de Brasil, que está siguiendo valientemente el rumbo apropiado para restablecer el crecimiento y reducir la pobreza en forma sostenida. Si bien las exigencias respecto a la política económica son claras, hay poco margen para desviaciones. Y debemos reconocer que Brasil es un país de enorme potencial. Los abundantes recursos naturales y un mercado de grandes dimensiones siguen atrayendo un gran volumen de inversión extranjera directa. Los progresos de los últimos años en el ámbito de la educación primaria encierran una gran promesa de crecimiento económico.

El Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sabe que corresponde al Gobierno romper las cadenas que aprisionan la economía brasileña, pero, con razón, pide a la comunidad internacional que los ayude a ayudarse a sí mismos. Hay que centrar la mira sobre todo en el comercio. Las exportaciones de productos agrícolas chocan con barreras enormes y, a veces, ridículas. El azúcar de Brasil está sujeto a un arancel de más del 100% sobre las ventas a la UE. Según estimaciones del Banco Mundial, la liberalización del acceso a los mercados en el marco de acuerdos de libre comercio con la UE y las Américas podría elevar las exportaciones de Brasil en US\$18.000 millones, o un 32%, que beneficiarían, sobre todo, a los productos agrícolas. Pero no hay que olvidar que, en el caso de Brasil, las propias barreras comerciales siguen siendo importantes en algunos sectores, lo que obstaculiza gravemente la competencia interna y la innovación. ■

Me siento especialmente alentado por el nuevo Gobierno de Brasil, que está siguiendo valientemente el rumbo apropiado para restablecer el crecimiento y reducir la pobreza en forma sostenida.

—Horst Köhler

¿Cómo pueden los países de América Central mejorar sus sistemas tributarios?

Los países de América Central —Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana— registraron un desempeño económico sensiblemente mejor en los años noventa, pero todavía subsisten problemas importantes, sobre todo en el ámbito de la reforma del sistema tributario. En un documento reciente de la serie Working Papers titulado "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities", Janet Stotsky y Aseggedech WoldeMariam proponen medidas para mejorar las finanzas públicas e incrementar el ingreso fiscal.

Los países de América Central tienen sistemas tributarios modernos —en los que destaca el impuesto sobre el valor agregado (IVA)— pero es posible mejorarlos y ayudar a las autoridades a hacer frente a sus necesidades de ingreso fiscal. Esas economías pequeñas y abiertas podrían beneficiarse armonizando sus sistemas tributarios y poniendo a sus productores en condiciones de competir con los de países vecinos más grandes como México y Colombia, y evitando una nociva competencia tributaria por recursos escasos como el capital y la mano de obra calificada.

Según Stotsky y WoldeMariam, esos países enfrentan tres grandes desafíos:

- Reforzar la recaudación del ingreso y la eficiencia tributaria. La política tributaria ha reducido la base impositiva y las fallas de la administración tributaria y de aduanas han creado numerosos problemas.
- Armonizar los impuestos sobre los bienes y servicios internos, especialmente el IVA y los impuestos específicos sobre el consumo, para aumentar la recaudación y la productividad de los impuestos.
- Elevar los impuestos sobre el patrimonio y otros gravámenes o impuestos de base más local, lo que podría contribuir a reforzar el presupuesto y promover la descentralización fiscal.

Tendencias recientes

Stotsky y WoldeMariam señalan que los sistemas tributarios centroamericanos difieren en diversos aspectos, sobretodo, en lo relativo a los coeficientes totales de ingreso fiscal respecto al PIB. Entre 1990–94 y 1995–99, todos los países de la región registraron un aumento del ingreso tributario como proporción del PIB. El coeficiente más alto se observó en Nicaragua y Panamá (más del 20% en 1995–99), y el más bajo en Guatemala (8,9%), debido, principalmente, al prolongado conflicto civil que sufrió ese país.

Como proporción del PIB, el ingreso tributario medio de los países centroamericanos difiere poco del de América Latina en general, pese a que el ingreso

medio, en América Central, es más bajo. El coeficiente medio correspondiente a América Central aumentó del 14,5% del PIB al 16,5% del PIB entre 1990–94 y 1995–99, registrándose en América Latina, entre esos dos períodos, una variación similar de la relación entre el ingreso fiscal agregado y el PIB y un aumento del ingreso tributario.

Amplia aceptación del IVA

Los impuestos internos sobre bienes y servicios —IVA, impuestos específicos sobre el consumo e impuestos selectivos sobre las ventas (en algunos casos aplicados a una amplia gama de bienes) y otros impuestos sobre el consumo— constituyen la más amplia y sólida fuente de ingreso tributario. Según los autores, su rendimiento aumentó del 39,5% al 48% del total entre 1990–94 y 1995–99, lo que representa un incremento similar al del conjunto de América Latina.

El IVA es la principal fuente de ingreso proveniente de la imposición de bienes y servicios internos: entre los dos períodos mencionados, el ingreso tributario correspondiente a este impuesto aumentó del 22,7% al 32,8%. La tasa estándar del IVA varía de un país a otro, pero ha tendido a aumentar a lo largo del tiempo, acentuándose así su dominancia. En 2001, la tasa estándar del IVA, en todos los países de América Central, salvo Nicaragua y Panamá, se situaba entre 12% y 13% (15% en Nicaragua y 5% en Panamá). El IVA es relativamente fácil de administrar, pero su eficiencia como fuente de ingreso fiscal plantea ciertas dudas. Si bien la eficiencia de un impuesto de ese género resulta difícil de medir, de acuerdo con una medida comúnmente utilizada (el coeficiente de "eficiencia"), la eficiencia media del IVA en América Central se redujo en los últimos años.

¿Qué pueden hacer estos países para mejorar la recaudación del IVA? Según Stotsky y WoldeMariam, lo mejor es establecer una tasa única para el impuesto, ya que la complejidad de su administración aumenta en forma desproporcionada al incrementarse el número de tasas. Segundo, debe haber pocas exenciones. Solo a las exportaciones debe aplicárseles una tasa cero (es decir, las ventas deben estar exentas), y las exenciones deben limitarse a los servicios educativos, médicos y sociales, así como a la intermediación financiera, el alquiler de vivienda y otros pocos bienes y servicios.

Los impuestos específicos sobre el consumo (normalmente, de tabaco, alcohol y petróleo, pero también de otros bienes como los vehículos de motor y los bienes de consumo duraderos) son un complemento muy útil del IVA y de otros impuestos de amplia base sobre las ventas. En 1995–99, dichos impuestos

Según estimaciones recientes no publicadas, la evasión del IVA podría llegar al 40% en algunos países de América Central.

generaron el 19% del ingreso tributario. Las tasas tendieron a variar considerablemente de un país a otro, y lo mismo sucede con los mecanismos a través de los cuales se aplican.

Ampliar la base tributaria

Los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre la renta o las utilidades de las sociedades constituyen otra de las principales fuentes de ingreso tributario. A diferencia de lo que sucede con los impuestos internos sobre el consumo, este componente de la imposición es relativamente débil en la mayoría de los países centroamericanos: en promedio, en 1990–94 apenas representó el 19,2%, y en 1995–99 el 20,3%. Estos porcentajes son ligeramente menores que los del conjunto de América Latina, aunque las tendencias variaron de un período a otro: el porcentaje correspondiente al impuesto sobre la renta aumentó en América Central y se redujo en la región latinoamericana.

De las dos fuentes de ingreso fiscal, los impuestos sobre la renta de las sociedades son la más importante en América Central. La tasa máxima media fue del 43,3% en 1986, se redujo al 28,4% en 1997, y luego se estabilizó más o menos en este nivel hasta el año más reciente (2001 ó 2002, según los datos disponibles). En los países en desarrollo son muy comunes las zonas de libre comercio y los incentivos especiales, pero los autores creen que una solución más adecuada para atraer inversiones adicionales sería permitir mecanismos generosos de amortización y traspaso de pérdidas a ejercicios futuros y, quizás, alguna forma de crédito fiscal a la inversión.

Todos los países de América Central aplican impuestos sobre la renta de las personas físicas con tasas graduadas, pero el número de categorías de tasas, el nivel de ingresos al que se aplican y la cobertura del ingreso —rentas del trabajo y rentas del capital— varían de un país a otro. En América Central la categoría más alta y la más baja se redujeron, en promedio, entre 1990–94 y 1995–99. La gama media actual (2001 ó 2002) está comprendida entre un 10,3% y un 27,3%.

Aunque todos los países de América Central definen la base tributaria incluyendo los ingresos por sueldos y salarios, la mayoría no gravan totalmente los ingresos por concepto de gratificaciones y beneficios y prestaciones no salariales, lo que crea desigualdades entre los contribuyentes que obtienen esos tipos de ingresos y los restantes, y beneficia de forma desproporcionada a los empleados con ingresos más altos. Según Stotsky y WoldeMariam, los impuestos sobre la renta de las personas físicas deben aplicarse a los contribuyentes de mayores ingresos y a quienes obtienen rentas del capital y otros ingresos no salariales.

Algunos países han utilizado el impuesto sobre el patrimonio como importante fuente de ingreso local. Este impuesto podría convertirse en una fuente más importante de ingreso tributario en la región.

Mejorar la administración

Según los autores, la aplicación de la política tributaria debe respaldarse con la creación y el mantenimiento de administraciones tributarias modernas y profesionales basadas en el imperio de la ley. Los países de América Central están adoptando medidas orientadas a fomentar el cumplimiento de la legislación tributaria. Por ejemplo están ampliando y mejorando los impuestos que se recaudan mediante retención en la fuente, estableciendo sistemas de autoliquidación, mejorando las auditorías y computarizando la información.

No obstante, según estimaciones recientes no publicadas, la evasión del IVA podría llegar al 40% en algunos países de América Central.

Stotsky y WoldeMariam subrayan que es preciso adoptar normas en relación con los impuestos sobre la renta de las sociedades y sobre la renta de las personas físicas, especialmente para hacer frente a problemas de carácter transfronterizo. Como las personas adineradas pueden mantener una gran proporción de su riqueza en el exterior, es importante ampliar la jurisdicción del sistema tributario, dándole carácter mundial, y crear, de común acuerdo con otros países, instrumentos y relaciones que permitan gravar los ingresos provenientes de activos que se mantienen en el exterior.

“Igual” como sinónimo de “mejor”

En los últimos años, los problemas internacionales han adquirido cada vez mayor importancia a efectos de la reforma de la política tributaria. Los países centroamericanos podrían beneficiarse de una mayor integración regional de sus sistemas tributarios. Avanzar hacia un mercado común implicaría más libertad de movimiento de las bases impositivas.

En América Central, la creciente importancia dada a la armonización regional de los impuestos ha entrado, en primer lugar, una tendencia al establecimiento de aranceles aduaneros más uniformes y la eliminación de aranceles internos. La armonización de los sistemas tributarios internos también sería provechosa para los países centroamericanos, dados los vínculos naturales que los unen y su pequeño tamaño. Un objetivo podría ser la imposición de una tasa única del 15% para el IVA, como en la región del Caribe. Análogamente, podría ser útil establecer tasas mínimas para los impuestos específicos sobre el consumo, como en la Unión Europea. A mediano plazo, según los autores, sería muy deseable armonizar en mayor medida los impuestos sobre la renta, y especialmente los incentivos fiscales. ■

El documento de la serie *Working Papers* 02/227, “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities,” preparado por Janet Stotsky y Aseggedech WoldeMariam, puede adquirirse al precio de US\$15 el ejemplar. Los pedidos deben dirigirse al IMF Publication Services, siguiendo las instrucciones que aparecen en la pág. 73. El texto completo puede consultarse en el sitio del FMI en internet (www.imf.org).

Una solución más adecuada para atraer inversiones adicionales sería permitir mecanismos generosos de amortización y traspaso de pérdidas a ejercicios futuros y, quizás, alguna forma de crédito fiscal a la inversión.

Las iglesias y las instituciones de Bretton Woods intercambian opiniones sobre el desarrollo

El FMI y el Consejo Mundial de Iglesias (CMI), junto con el Banco Mundial, se reunieron para examinar la evolución de sus funciones y sus puntos de vista respecto al desarrollo, la erradicación de la pobreza y la justicia social. Representantes del mundo académico de varios países y disciplinas participaron también en las reuniones, celebradas en Ginebra, los días 13 y 14 de febrero.

Marcando la tónica de la reunión, su presidente Bob Goudzwaard (profesor emérito de Economía de la Universidad Libre de Amsterdam) se preguntó si



Bob Goudzwaard (izq.), moderador, y Rob van Drimmelen en la reunión del Consejo Mundial de Iglesias con las instituciones de Bretton Woods.

las instituciones eran barcos que se cruzan en la noche, se saludan y prosiguen su camino sin alterar el rumbo.

Históricamente, el Consejo Mundial de Iglesias y las instituciones de Bretton Woods no han sido aliados y Goudzwaard planteó si sería posible y deseable una cooperación más estrecha. Los debates permitieron a los participantes

analizar los malentendidos fundamentales y establecer una base de confianza para proseguir un diálogo constructivo.

Evolución de la perspectiva ecuménica

Rub van Drimmelen (Secretario General de la Asociación de Organizaciones de Desarrollo relacionadas con el CMI) describió cómo había evolucionado el debate sobre el desarrollo a lo largo del siglo XX desde la creación de la Comisión sobre participación de las Iglesias en el Desarrollo hasta la instrumentación de una respuesta mundial a los desafíos de la integración económica.

En un principio, el debate ecuménico sobre este tema no se diferenció mucho del seular. Se contemplaba el desarrollo como un proceso en el que los países del Sur seguían el ejemplo de las naciones más avanzadas para ponerse a la par en el terreno económico. Pero, a medida que las Iglesias de dichos países se tornaron más activas dentro del CMI, se puso en tela de juicio la idea de un modelo dominante de desarrollo aplicable a todos los países. A mediados de los años setenta, la reflexión y la acción ecuménica respecto al desarrollo se centraba en la necesidad de adoptar un enfoque más integral, prestando mayor atención a los factores no económicos que influyen en las transformaciones

sociales y al papel crucial de la participación. El Consejo Mundial de Iglesias hizo hincapié, en fechas muy tempranas, en la necesidad de incluir a los pobres y a toda la sociedad civil en las decisiones sociales y políticas que los afectan.

En 1980, el movimiento ecuménico amplió su visión del desarrollo para incluir la justicia y la paz y centró la atención en la educación, la capacitación, el desarrollo comunitario y el medio ambiente. En los primeros años de la década de los noventa, con el avance de la globalización y la expansión de la jurisdicción de las instituciones internacionales, la globalización y el buen gobierno a escala mundial cobraron importancia en este debate. Eso explica por qué el CMI centra ahora su programa de trabajo en tres campos: equidad y valores, comercio exterior y reforma de la arquitectura financiera internacional.

Cambio de paradigma del FMI

Graham Hacche (Departamento de Relaciones Externas del FMI) analizó la evolución de la estructura de gobierno del FMI y de las funciones encomendadas a la institución, subrayando el importante cambio de paradigma que representa en el entorno actual el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). La continuidad de los objetivos del FMI ha exigido a la institución una respuesta a los cambios, sobre todo en la estructura de la economía mundial y de sus países miembros, y a las enseñanzas extraídas en materia de política económica. Estos cambios han afectado radicalmente a la labor del FMI y explican en parte cómo éste ha adaptado sus métodos y actividades en los últimos 50 años.

Profundizando en la presentación de Hacche, Peter Heller, del Departamento de Finanzas Públicas, analizó la perspectiva del FMI respecto a la reducción de la pobreza y la mejora de la distribución del ingreso. Explicó la importancia de buscar un equilibrio entre las políticas encaminadas a fomentar el crecimiento y las que se orientan específicamente a reducir la pobreza y promover la equidad, y describió cómo el FMI tiene en cuenta la justicia social y el medio ambiente.

Brian Ames, del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, destacó también el proceso de los DELP como un notable cambio de enfoque en las perspectivas del FMI, así como sus posibilidades para ampliar el debate e incluir temas clave sobre la pobreza. Analizó los avances logrados en el diseño de los DELP, los grandes desafíos que aún se alzan en el horizonte y los esfuerzos que habrá de desplegar la comunidad internacional para reducir aún más la pobreza.

Un objetivo compartido

En las reuniones se puso de manifiesto que, pese a los malentendidos y diferencias de opinión en cuanto a objetivos y prioridades que han separado históricamente a los dos grupos, las instituciones de Bretton Woods y el Consejo Mundial de Iglesias comparten el objetivo de reducir la pobreza en el mundo. Los principales temas recurrentes fueron la responsabilidad de las instituciones, el buen gobierno a escala mundial, las estrategias para fomentar la participación, la función que deben desempeñar los sectores público y privado y otras medidas de desarrollo humano.

Al cabo de los dos días, los participantes expresaron su satisfacción por el diálogo y convinieron

por unanimidad en que dicho diálogo ha de proseguir. La siguiente reunión, que se celebrará en la ciudad de Washington el próximo otoño, se centrará en temas concretos, incluidos el proceso de participación en el contexto de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y la función que han de desempeñar los sectores público y privado en la economía. También se analizarán temas más generales como el buen gobierno (tanto de las instituciones financieras como de los países) y las respuestas que procede dar a los desafíos que plantea la globalización económica. ■

Bassirou Sarr

Departamento de Relaciones Externas del FMI

Las instituciones de Bretton Woods y el Consejo Mundial de Iglesias comparten el objetivo de reducir la pobreza en el mundo.

Publicaciones recientes

Working Papers (Documentos de trabajo; USS15)

- 03/10: "FDI to Africa: The Role of Price Stability and Currency Instability," Kenneth Rogoff y Carmen Reinhart
- 03/11: "Dollarization of Liabilities: Beyond the Usual Suspects," Adolfo Barajas Estrada y Armando Morales
- 03/12: "Inflation Targeting Lite," Mark R. Stone
- 03/13: "Toward a Statutory Approach to Sovereign Debt Restructuring: Lessons from Corporate Bankruptcy Practice Around the World," Patrick Bolton
- 03/14: "Income Inequality and Redistributive Government Spending," Luiz R. De Mello Jr. y Erwin H. Tiongson
- 03/15: "Information Technology and Productivity Growth in Asia," Houngh Il Lee y Yougesh Khatri
- 03/16: "Political Economy of Oil-Revenue Sharing in a Developing Country: Illustrations from Nigeria," Ehtisham Ahmad y Raju J. Singh
- 03/17: "What Happens After Supervisory Intervention? Considering Bank Closure Options," Michael Andrews y Mats A. Josefsson
- 03/18: "Anticipating Arrears to the IMF: Early Warning Systems," Chikako Oka
- 03/19: "Fiscal Sustainability and Resource Mobilization in the Dominican Republic," Oscar E. Melhado Orellana
- 03/20: "Portfolio Flows into India: Do Domestic Fundamentals Matter?" James P. Gordon y Poonam Gupta
- 03/21: "Medium-Term Exchange Rate Forecasting: What Can We Expect?" Guy M. Meredith
- 03/22: "Productivity Trends in India's Manufacturing Sectors in the Last Two Decades," Bulent Unel

- 03/24: "Financial Infrastructure, Group Interests, and Capital Accumulation: Theory, Evidence, and Policy," Biagio Bossone, Sandeep Mahajan, y Farah Zahir
- 03/25: "Some Implications for Monetary Policy of Uncertain Exchange Rate Pass-Through," Benjamin L. Hunt y Peter Isard
- 03/26: "Exchange Rate Regime Considerations in an Oil Economy: the Case of the Islamic Republic of Iran," Oya Celasun
- 03/27: "How Does Globalization Affect the Synchronization of Business Cycles?" Ayhan Kose, Eswar S. Prasad y Marco E. Terrones Silva
- 03/28: "The Equilibrium Real Exchange Rate of the Malagasy Franc: Estimation and Assessment," John Cady

IMF Country Reports (Informes del FMI sobre las economías nacionales; USS15)

- 03/27: Republic of Croatia
- 03/28: St. Vincent and the Grenadines
- 03/29: St. Vincent and the Grenadines: Statistical Appendix
- 03/30: Cyprus
- 03/31: Cyprus: Selected Issues and Statistical Appendix
- 03/32: Bulgaria
- 03/33: Canada
- 03/34: Canada: Selected Issues
- 03/35: Barbados
- 03/36: Tonga
- 03/37: Tonga

Los pedidos deben dirigirse a: IMF Publication Services, Box X2003, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-7430; fax: (202) 623-7201; correo electrónico: publications@imf.org.

En el sitio www.imf.org se publica información en inglés sobre el FMI, entre la que se incluye la versión completa del *Boletín del FMI*, el *Suplemento anual del Boletín del FMI, Finanzas & Desarrollo*, el catálogo actualizado de publicaciones y los tipos de cambio diarios del DEG con respecto a 45 monedas. El texto completo en inglés de todos los documentos de trabajo del FMI y de los documentos de análisis de política económica también puede consultarse en dicho sitio. En www.imf.org/external/spa/index.htm se presenta una selección de documentos en español.

¿Qué factores explican el descenso de la pobreza y la desigualdad de ingresos en el mundo?



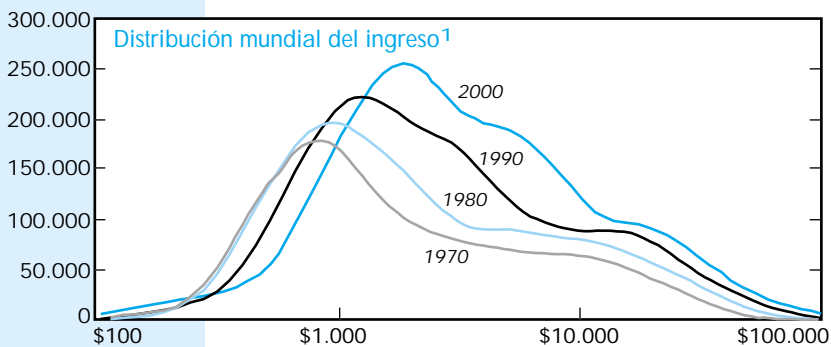
Xavier Sala-i-Martin

Xavier Sala-i-Martin, de la Universidad de Columbia, afirma en un seminario celebrado el 21 de febrero en el Instituto Estadounidense de Empresa (AEI) que, en los 20 últimos años, se ha producido un descenso sostenido de la desigualdad en el ingreso y de la pobreza a escala mundial. Advierte, no obstante, que para que se mantenga esta tendencia, es necesario que África registre crecimiento.

Sala-i-Martin presentó estimaciones revisadas de la distribución del ingreso, que ahora incluyen a los países de la antigua Unión Soviética. Se había mostrado reacio a hacerlo en sus estimaciones iniciales, según dijo, porque los datos de la era comunista son

Emerge una clase media en el mundo

Miles de personas



complejos, “mitad real, mitad imaginarios”, pero cambió de opinión debido a las “críticas de los expertos del Banco Mundial” respecto a los posibles sesgos que entrañaría el pasar por alto esta gran proporción de la población mundial, sobre todo, teniendo en cuenta la fuerte caída de su riqueza en los años noventa.

La inclusión de los nuevos datos no modifica, sin embargo, la conclusión principal: la desigualdad en la distribución del ingreso a escala mundial se ha reducido debido al robusto crecimiento experimentado en países muy poblados como China e India desde 1980. Este crecimiento ha “llenado el vacío que existía antes en el centro de la distribución mundial del ingreso”. Los índices de pobreza mundiales han bajado hasta niveles de entre el 5% y el 15%, dependiendo de los detalles precisos con se mida la pobreza.

Imaginemos que no hay países

Como el estudio de Surjit Bhalla (véase Boletín del FMI, 28 de octubre de 2002, pág. 335), el trabajo de Sala-i-Martin se centra en la desigualdad del ingreso

entre los individuos más que entre los países, y lo explica señalando que “considerar cada país como una observación equivale a asignar el mismo peso a Lesotho y a China” en el cálculo de la desigualdad y los índices de pobreza a escala mundial, algo que no tiene sentido porque “un crecimiento del 10% en China mejora el bienestar de 1.200 millones de personas, mientras que en Lesotho, por positivo que sea, solo beneficiaría, en el mejor de los casos, a unos pocos millones”.

Este concepto de desigualdad (tomado de la canción de John Lennon “Imagine”, en la que nos pide imaginarnos que no existen países) es fácil de definir, pero difícil de calcular. “No conocemos el nivel de ingreso de cada habitante del planeta” afirma Sala-i-Martin. Para llenar ese vacío hay que realizar un tremendo esfuerzo de adivinación (véase el recuadro), pero el producto final es una imagen de cómo ha evolucionado la distribución del ingreso con el tiempo (véase el gráfico). La media de la distribución se ha desplazado constantemente hacia la derecha desde 1970; en otras palabras, a escala mundial, el ciudadano medio se ha enriquecido. La distribución también se ha hecho más pareja con la aparición de una clase media mundial, sobre todo, en China e India.

Gracias a estos incrementos del ingreso, los índices de pobreza se han reducido notablemente. Es lamentable que África no se haya beneficiado de estos incrementos. En la mayoría de los países, el ingreso per cápita se ha estancado o reducido, y como resultado, el índice de pobreza del conjunto del continente ha aumentado de un 35% en 1970 a casi el 50% actual (véase el gráfico de la página siguiente). La pobreza se ha reducido principalmente gracias al crecimiento registrado en Asia. A menos que se reviertan las tendencias observadas en África, lo más probable es que la desigualdad en el ingreso mundial aumente en los próximos decenios y los índices de pobreza comiencen a subir de nuevo.

Los países son un factor importante

Comentando el trabajo de Salas-i-Martin, Catherine Mann, del Instituto de Economía Internacional (IEI) señaló que hay tres conceptos de desigualdad y que cada uno ocupa un lugar en el debate de las políticas. El más conocido es de la desigualdad dentro del país, es decir, la diferencia entre los ingresos de los ricos y los pobres de un mismo país. El segundo es la desigualdad entre países, medida como la desigualdad entre el ingreso del ciudadano medio de cada país (algo que podría denominarse definición de las Naciones Unidas



Catherine Mann

en el mismo sentido del enfoque un país, un voto —análogo al sistema de voto en la Asamblea General— para medir la desigualdad). La desigualdad entre países, medida de esta manera, ha aumentado claramente en las últimas décadas. El tercer concepto es el enfoque de una persona, un voto, para medir la desigualdad, que se utiliza en los estudios de Bhalla y Sala-i-Martin. Lo más destacable de su trabajo, afirma Mann, es que hay convergencia, “y punto”.

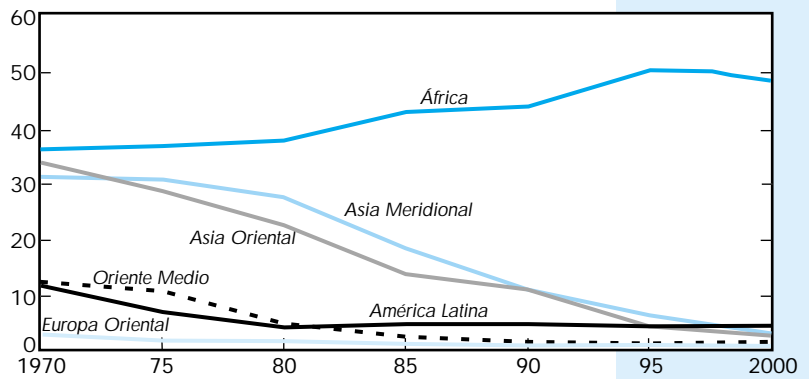
Sin embargo, Mann se pregunta si es apropiado basarse en los individuos y no en los países. La gran mayoría de las personas no abandona el país natal. Lo que les importa, por lo tanto, es el nivel de vida y la desigualdad en el ingreso en el país en cuestión. De poco sirve decirle a alguien que no puede escapar de la pobreza en un país africano que China ha registrado un sólido crecimiento y, por consiguiente, se han reducido las desigualdades a nivel mundial. Además, lo normal es que las políticas económicas las formulen los gobiernos a ese nivel. Así pues, la desigualdad entre países podría ser un indicador más fiable para saber si los gobiernos de los países pobres están adoptando medidas que, en lo tocante a los ingresos, les permitan ponerse a la par de las naciones más ricas. El hecho de que este indicador haya mostrado divergencia con el tiempo hace pensar que muchos gobiernos, sobre todo de África, no han adoptado dichas medidas.

Ricos y pobres viven más tiempo

El segundo panelista, Nick Eberstadt, del AEI, afirmó que los datos sobre ingreso pueden ser tan endebles que es esencial corroborar la evidencia de Salas-i-Martin

La pobreza se ha reducido salvo en África

(Porcentaje)



Datos: Xavier Sala-i-Martin.

utilizando otros indicadores socioeconómicos, por ejemplo, la esperanza de vida. Eberstadt demostró cómo había evolucionado en Francia desde 1800 la esperanza media de vida y la desigualdad en el ingreso entre ricos y pobres: la primera pasó de los 30 años de entonces a los más de 75 actuales, con una tasa de crecimiento mucho más rápida en el siglo XX que en el siglo XIX. Además, tanto los ricos como los pobres se habrían beneficiado de ese aumento. La desigualdad en el ingreso se ha reducido constantemente y a un ritmo especialmente rápido en el siglo XX. En otras palabras, “hoy día a los pobres les resulta mucho más fácil comprar años extra de vida” que hace 20 ó 100 años. Eberstadt señaló lo valioso que sería contar con datos similares sobre otros países. ■

Prakash Loungani

Departamento de Relaciones Externas del FMI



Nick Eberstadt

Cómo medir la distribución del ingreso

Al centrar la atención en los individuos y no en los países se crea inmediatamente un enorme problema práctico: No conocemos el nivel de ingreso de cada uno de los habitantes del planeta, pero existen otras fuentes de información a partir de las cuales podemos tratar de reconstruir esos datos. Una de ellas es el ingreso per cápita de un país en base a las cuentas nacionales.

Otra fuente de datos —gracias a las encuestas que la mayoría de los países realizan periódicamente— son las instantáneas del porcentaje de ingreso de los distintos segmentos de la población que, no obstante, adolecen de dos defectos. En primer lugar no hay datos disponibles para todos los años. En segundo lugar, incluso en los años en que sí los hay, esos datos no indican literalmente el nivel de ingreso de cada ciudadano del país, sino los de quienes se encuentran en determinados niveles de ingreso (por ejemplo, en quintiles, es decir, cinco segmentos iguales de población, cada uno de los cuales representa un 20%). Es necesario un esfuerzo de tanteo y retoque de las cifras

para transformar esas instantáneas en una película que muestre la evolución de la distribución a lo largo del tiempo.

La primera deficiencia no es importante en los países en los que hay muchas instantáneas disponibles. Resulta fácil llenar los huecos y estimar los datos que faltan. En los países con menos información disponible es más difícil trazar la evolución del ingreso a lo largo del tiempo. Sala-i-Martin lo hace suponiendo que los países de una misma región presentan tendencias comunes. Por ejemplo, en el caso de Paraguay, utilizaría los promedios correspondientes al conjunto de América Latina. Si bien este enfoque proporciona datos sobre la participación en el ingreso para cada país, todavía nos falta un paso para calcular la distribución mundial del ingreso.

Los datos que emplea Salas-i-Martin corresponden a quintiles de la población. Se podría suponer que todos los individuos de un quintil tienen el mismo ingreso, pero no es un supuesto satisfactorio, sobre todo, en países muy populosos, en los que cada quintil representa a varios millones de personas. En su lugar, Salas-i-Martin utiliza toda una gama de técnicas matemáticas para calcular los datos correspondientes a los individuos dentro de cada quintil.

Medición de la pobreza: Recomendaciones, problemas, y repercusiones en las políticas

Los índices de pobreza ocupan un lugar prominente en los debates sobre el efecto social de las políticas económicas y se utilizan, periódicamente, para preparar intervenciones focalizadas para combatir la pobreza. Ello, junto con la importancia otorgada al objetivo de desarrollo de la ONU para el milenio, de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015 (en relación con 1990), subraya la necesidad de examinar detenidamente los datos y los indicadores de pobreza. En un seminario celebrado el 4 de febrero en el Instituto del FMI, Martin Ravallion, Director de Investigación del Grupo de Investigación sobre Desarrollo del Banco Mundial, pasó revista a los métodos actuales de cuantificación de la pobreza y analizó la importancia de la misma para el debate sobre los efectos de la globalización sobre la pobreza y la desigualdad.



Ravallion: “Los problemas de medición son importantes en el debate sobre los efectos de la globalización en la pobreza y la desigualdad”.

Generalmente, la medición de la pobreza entraña tres pasos: elegir un índice de bienestar económico personal (que suele ser el gasto o el ingreso de los hogares en un período determinado, ajustado en función de las diferencias de tamaño de los hogares y del costo de vida); establecer un umbral de pobreza (que indica el nivel de asistencia social necesario para que un individuo salga de ese estado), e identificar un índice agregado de pobreza (que resume la información obtenida en los dos primeros pasos).

Sin embargo, este proceso presenta varios aspectos discutibles. En el terreno conceptual, por ejemplo, ha habido discrepancias respecto al índice de bienestar de los hogares (¿se debe medir el consumo o el ingreso? ¿qué deberá incluir y cómo deberán tenerse en cuenta las diferencias en el costo de vida?), al umbral de pobreza (¿a qué nivel global deberá fijarse? ¿deberá variar en términos reales por subgrupo o fecha?), y el índice agregado de pobreza (¿cómo deberá conceputarse la desigualdad entre los pobres?). Las respuestas a estas interrogantes se están buscando, cada vez más, fuera de la economía, por ejemplo, estudiando cómo perciben los individuos su propio bienestar.

Interpretación de las definiciones

La diferencia entre pobreza absoluta y pobreza relativa frecuentemente produce confusión. Los umbrales de pobreza absoluta se fijan en términos reales en el tiempo y en el espacio. En cambio, la pobreza relativa aumenta al incrementarse el ingreso medio. En algunos casos, los umbrales de pobreza relativa se fijan, incluso, en proporción al ingreso medio, si bien es difícil aceptar esta práctica —observó Ravallion— pues cabría pensar que, cuando todos los ingresos aumentan al mismo ritmo, la pobreza no se reduce. Sostuvo que

los conceptos de pobreza absoluta y pobreza relativa pueden unificarse si la pobreza se considera como absoluta con respecto al bienestar personal, pero relativa en términos de productos básicos, dependiendo de la forma en que la posición relativa de los individuos en la sociedad afecta a su bienestar. Existe muy poca información sobre la importancia que éstos asignan a su ingreso relativo. Ravallion señaló que hay que seguir investigando y que un campo interesante es la forma en que varía el propio bienestar en función del ingreso personal y del ingreso de un grupo de referencia integrado, por ejemplo, por colegas o personas que viven en la misma zona.

La desigualdad plantea un problema similar. La desigualdad relativa depende de la relación entre el ingreso personal y el ingreso medio total, mientras que la desigualdad absoluta depende de las diferencias absolutas en los niveles de vida. Consideremos una economía que solo tiene dos niveles de ingreso de los hogares: US\$1.000 y US\$10.000. Si ambos ingresos se duplican, la desigualdad relativa seguirá siendo la misma; el hogar más rico sigue siendo 10 veces más rico. No obstante, la diferencia absoluta en sus ingresos se ha duplicado, de US\$9.000 a US\$18.000. La desigualdad relativa no varía, pero la absoluta aumenta en forma pronunciada.

Problemas con los datos

Ravallion indicó que, en la práctica, los datos que se utilizan para evaluar estos conceptos también presentan numerosas deficiencias. Las encuestas sobre los hogares son la principal fuente de datos. En muchos casos, las oficinas de estadística hacen considerables esfuerzos por garantizar la fiabilidad de los datos obtenidos por este medio, pero los encuestados frecuentemente no responden o declaran de forma incompleta su nivel de ingreso o consumo. Otras veces se trata de vincular los indicadores de pobreza a los datos sobre consumo de las cuentas nacionales, suponiendo que las encuestas sobre los hogares permiten medir correctamente la desigualdad relativa. Sin embargo, esta práctica entraña muchos otros problemas. Los datos sobre consumo podrían ser incluso menos adecuados para cuantificar la pobreza pues no se elaboran con este propósito, y se considera que la omisión o la declaración incompleta en las encuestas representan un problema más grave para estimar el ingreso de los ricos que el de los pobres.

Ravallion advirtió también que algunas de las prácticas usadas para fijar umbrales de pobreza pueden inducir a error y describió un método de “costo de las necesidades básicas”, sencillo desde el punto de vista informático, para fijar umbrales de pobreza que, en muchos casos, puede proveer una aproximación

aceptable de las diferencias reales del costo de vida para los pobres.

Aparte de esto, el hecho de que el ingreso y el consumo no sean adecuados como indicadores del bienestar apunta a la necesidad de contar con otros índices complementarios que permitan calibrar el acceso a la educación pública y los servicios de salud, la distribución del ingreso en los hogares, así como la mortalidad materna y el estado nutricional de los niños.

Medición y debates sobre políticas

Los problemas de medición son importantes en el debate sobre los efectos de la globalización en la pobreza y la desigualdad. Si bien algunos sostienen que la proporción de los que viven en la extrema pobreza se redujo acusadamente en los años noventa, otros señalan que, con la globalización, ha aumentado la pobreza. Algunos afirman que la desigualdad en el ingreso ha ido en aumento; otros, que se está reduciendo.

Estas discrepancias, indicó Ravallion, se deben a las diferencias en los datos y los métodos utilizados, aunque también a importantes distinciones conceptuales. Por ejemplo, los defensores de la globalización parecen tener una postura más relativista respecto a la desigualdad, y sostienen que, si todos los ingresos aumentan al mismo ritmo, la desigualdad no varía. En cambio, quienes se oponen a este proceso suelen adoptar posturas absolutistas en materia de desigualdad y, por consiguiente, ponen el acento en el aumento de las diferencias absolutas en los niveles de vida que trae aparejado el crecimiento económico, incluso en los casos en que la desigualdad relativa no varía. Estos planteamientos no son correctos ni incorrectos; se trata simplemente de un problema de interpretación.

Ravallion señaló también que algunas declaraciones recientes en el sentido de que estaría aumentando la desigualdad en el mundo se basan en el hecho de que, en general, el crecimiento en los países pobres durante los últimos 40 años ha sido relativamente lento. Sin embargo, si se consideran las enormes diferencias en el tamaño de la población, este panorama de creciente desigualdad mundial adquiere un aspecto radicalmente distinto: en los últimos 20 años la desigualdad relativa en el mundo no ha seguido una trayectoria claramente definida. Si bien ha aumentado en muchos países en desarrollo, incluidos China e India, las altas tasas de crecimiento económico de estos dos países han sido uno de los factores que más han contribuido a mantener bajos niveles de desigualdad en cifras totales.

¿Es posible armonizar las posturas aparentemente opuestas respecto a la globalización? Ravallion cree que sí. Observó que, normalmente, los pobres reciben una parte de los beneficios derivados del aumento de la riqueza, y sufren los efectos de la contracción económica. No obstante, la medida en que este crecimiento beneficia a los pobres varía considerablemente de un país a otro y, en muchos casos, algunos de ellos no

se benefician durante los periodos de crecimiento, aunque, en promedio, se reduzca la pobreza.

Tras examinar datos correspondientes a unos 120 periodos de crecimiento y contracción en 50 países en desarrollo —principalmente durante la década de los noventa— Ravallion comprobó que la medida en que el crecimiento beneficia a los pobres varió enormemente por países y a lo largo del tiempo: una tasa de crecimiento del 1% produjo desde una pequeña reducción del índice de pobreza del 0,6% hasta una disminución del 3,5%. Además, aproximadamente en la mitad de los casos, la desigualdad relativa aumentó durante los periodos de crecimiento y el índice de reducción de la pobreza fue más bajo que en otros países con tasas de crecimiento similares. Incluso en los casos en que la desigualdad no varió, la rapidez con que se redujo la pobreza como resultado del crecimiento económico también dependió del nivel inicial de desigualdad, tanto en el ingreso como en otras esferas (como la educación y la salud). Por ejemplo, en un país representativo con bajos niveles de desigualdad y una tasa de crecimiento del ingreso per cápita del 2%, en el que el 40% de la población se considera pobre, el índice de pobreza podría reducirse a la mitad en 12 años. En un país con altos niveles de desigualdad, se tardarían 21 años.

Si bien el crecimiento económico suele reducir la pobreza, señaló Ravallion, no todas las políticas encaminadas a estimular el crecimiento tienen ese efecto. En muchos casos hay efectos distributivos que no pueden pasarse por alto. La pobreza se reducirá más rápidamente si, además de reformas económicas propicias para el crecimiento, se aplican políticas y programas sociales que ayuden a los pobres a aprovechar plenamente las oportunidades generadas por el crecimiento. También destacó que, para que se materialicen los efectos de reducción de la pobreza que conlleva la globalización, es esencial, a medida que los países en desarrollo abren sus economías, corregir la desigualdad de oportunidades. Este es el verdadero dilema que enfrentan los responsables de la política económica. ■

Algunos afirman que la desigualdad en el ingreso ha ido en aumento; otros, que se está reduciendo.

—Martin Ravallion

Tasas del FMI

Semana del	Tasa de interés del DEG	Tasa de remuneración	Tasa de cargos
10 de marzo	1,73	1,73	2,21
17 de marzo	1,76	1,76	2,25

La tasa de interés del DEG y la tasa de remuneración se calculan como promedio ponderado de las tasas de interés de determinados valores financieros nacionales a corto plazo que se negocian en los mercados monetarios del euro, el yen japonés, la libra esterlina y el dólar de EE.UU. que constituyen la cesta de valoración del DEG. La tasa de remuneración es la tasa de rentabilidad del saldo remunerado de los países miembros en el tramo de reserva. La tasa de cargos, una proporción de la tasa de interés del DEG, es el costo del uso de los recursos financieros del FMI. Las tres tasas se calculan todos los viernes y se aplican a la semana siguiente. Las tasas básicas de remuneración y de cargos se ajustan además con arreglo a los mecanismos de distribución de la carga. Las tasas más recientes pueden obtenerse llamando al teléfono (202) 623-7171.

Puede obtenerse información general sobre financiamiento y tasas del FMI en www.imf.org/external/fin.htm.

Datos: FMI, Departamento de Tesorería

Austria: El envejecimiento de la población es una amenaza para el Estado de bienestar

En Austria, la proporción de personas mayores respecto a la población en edad de trabajar se duplicará en los próximos 50 años. Este acusado cambio demográfico —consecuencia de un fuerte descenso de las tasas de natalidad y de mortalidad desde los años sesenta— será mayor que en muchos otros países industriales (véase gráfico). Aumentará el gasto público en pensiones, atención de la salud y asistencia médica de larga duración y disminuirán los ingresos tributarios y de seguridad social. En un documento de la serie IMF Working Papers, Leif Lybecker Eskensen concluye que, para garantizar la viabilidad fiscal a largo plazo en Austria habrá que acometer reformas audaces.

Austria tiene un sistema público de pensiones oneroso, mientras que el gasto en atención de la salud y asistencia médica de larga duración es comparable al

reformas del sistema de pensiones para reducir los gastos en otras esferas. De lo contrario, el tradicional Estado de bienestar austriaco se verá amenazado.

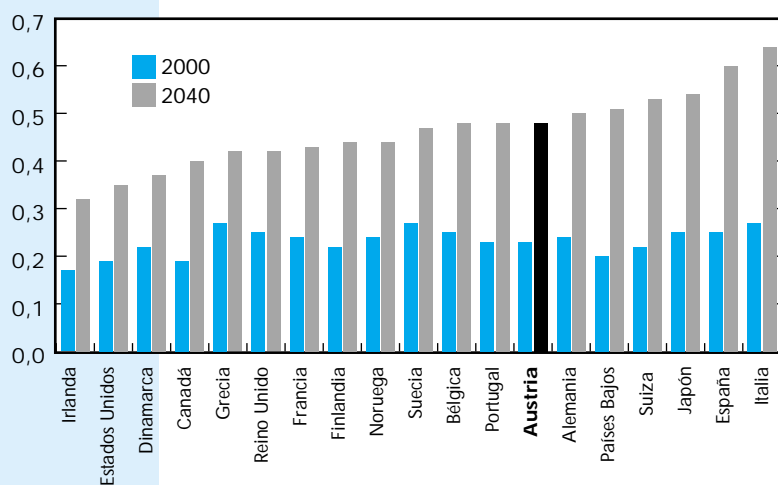
Planes de pensiones generosos

En Austria, la principal fuente de ingresos para los jubilados es un sistema público de reparto que ofrece pensiones de vejez, jubilación anticipada, incapacidad y prestaciones familiares. Las pensiones de vejez, al amparo del *Allgemeines Sozialversicherungsgesetz* (ASVG) —el principal plan de pensiones del sector privado—, dependen de la duración del periodo de contribución, siendo la edad mínima de 65 años para los hombres y de 60 para las mujeres. Para los funcionarios públicos, la edad mínima de jubilación es de 65 años, tanto para los hombres como para las mujeres.

Con arreglo al ASVG, se permite la jubilación anticipada con una edad mínima (y una pensión reducida) de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, que se elevará a 61,5 y 56,5 años en 2003. En el caso de los funcionarios, esta edad se elevará de 60 a 61,5 años. Las jubilaciones anticipadas y las pensiones de incapacidad se han hecho muy populares por la relativa facilidad de acceso y la generosidad de las prestaciones. En 1999, las pensiones normales de vejez solo representaban un 15% de las nuevas pensiones y la edad media de jubilación era de 57,6 años en los planes del sector privado y de 59 años en el caso de los funcionarios del Gobierno federal. En comparación con otros países europeos, la tasa de actividad de los mayores en Austria es baja.

Los planes de pensiones austriacos también son generosos a escala internacional. En el año 2000, el gasto total en pensiones ascendió a un 14,5% del PIB, cifra mucho más alta que el promedio de la UE, que es de un 10%. En los planes de pensiones privados, el porcentaje máximo de reemplazo —es decir, la razón entre la prestación inicial del pensionista y su último salario— es del 80%, mientras que, en el caso de los funcionarios, las prestaciones no están sujetas a un tope. Las contribuciones, que oscilan entre un 10% y un 15% del salario bruto, dependiendo del plan de pensiones, son insuficientes para cubrir el gasto total en pensiones; el déficit corriente del sistema de pensiones es de un 5,5% del PIB. En consonancia con la idea de solidaridad entre las generaciones en que se apoya el sistema, el déficit se cubre en parte con transferencias públicas con cargo al presupuesto.

Para el año 2040 podría duplicarse la proporción de ancianos en Austria



Datos: Naciones Unidas y Statistik Austria.

de otros países de la Unión Europea (UE). Los costos del sistema se incrementarán a medida que el acusado envejecimiento de la población se traduzca en un aumento del número de personas que demanden pensiones y necesiten atención. A su vez, y como consecuencia de la mayor longevidad, aumentará la demanda de asistencia médica al deteriorarse la salud con la edad, lo que dará lugar a un problema de “doble envejecimiento”. En los sistemas públicos de pensiones y atención de la salud, el envejecimiento impone una carga fiscal muy pesada, que Austria no está preparada para asumir. Además, Eskensen sostiene que la viabilidad de las finanzas públicas correrá graves riesgos si no se reforma en profundidad el gasto público. Recomienda implementar sin demora nuevas medidas y

Amplia atención médica y de larga duración

En Austria, prácticamente toda la atención médica es competencia del gobierno federal. La atención

pública de la salud es obligatoria y ofrece cobertura casi universal. El gasto por este concepto es comparable al de otros países industriales —alrededor del 5% del PIB en 2000 (excluida la atención médica de larga duración)— cifra cercana al promedio de la UE (5,3%). La mayor parte del gasto se financia con las contribuciones al seguro médico y con los ingresos tributarios generales, pero también los hogares participan en forma de copago y pago de tasas. Las contribuciones varían según las profesiones y oscilan entre un 6% y un 7% de las remuneraciones brutas en el caso de los empleados y agricultores y un 9% para los trabajadores autónomos.

En Austria, la atención médica de larga duración está menos institucionalizada que en otros países industriales comparables. Las familias tienen un mayor protagonismo en el cuidado de los parientes mayores y una gran proporción de éstos reciben atención en el hogar. No obstante, los gobiernos central y locales son los que brindan los recursos financieros o los servicios para garantizar que los mayores y otras personas necesitadas reciban los cuidados necesarios. Todos los ciudadanos

tienen derecho a atención de larga duración si necesitan asistencia básica o doméstica, independientemente de su edad y sin limitación de tiempo para acogerse a este derecho. Este tipo de atención consiste en prestaciones en efectivo y en especie, que facilitan proveedores públicos y privados. En Austria el gasto por este concepto, que se financia con impuestos, es menor que en otros países industriales. En 2002, ascendió a un 0,7% del PIB, en comparación con una media ponderada del 1,3% en un grupo seleccionado de países de la UE.

Efectos fiscales del envejecimiento

Las proyecciones actuales indican que la proporción de austriacos de la tercera edad (mayores de 64 años) respecto a la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) aumentará del 0,23 actual a un 0,50, aproximadamente, en 2050 y que el porcentaje de ancianos (mayores de 79 años) será aún mayor. Como resultado, se incrementarán los gastos relacionados con el envejecimiento.

Eskesen señala que el aumento del gasto en pensiones dependerá del número relativo de personas mayores, de la proporción de personas en edad de

Publicado en Internet, en inglés (www.imf.org)

Comunicados de prensa

- 03/25: El FMI concluye en principio el quinto examen del programa respaldado por el SCLP y aprueba un desembolso de US\$9 millones, 28 de febrero
- 03/26: El FMI concluye el cuarto examen del programa respaldado por el SCLP y aprueba un desembolso de US\$118 millones, 28 de febrero
- 03/27: El FMI suspende el derecho a voto de Liberia en la institución, 6 de marzo
- 03/28: El Subdirector Gerente Eduardo Aninat deja el FMI en junio, 7 de marzo
- 03/29: El FMI y el Banco Mundial otorgan US\$675 millones a Malí en concepto de alivio de la deuda: El país alcanza el punto de culminación en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPMD, 7 de marzo
- 03/30: Declaración de los Directivos de los BMD (bancos mundiales de desarrollo) y del FMI sobre el Día Internacional de la Mujer, 7 de marzo
- 03/31: El FMI pone en marcha la Cartelera Electrónica de Divulgación de Datos reforzada, 10 de marzo
- 03/32: La misión del FMI concluye su visita a Turquía, 10 de marzo
- 03/33: Declaración de la misión del FMI en la República de Kazajstán, 11 de marzo

Notas de información al público

- 03/17: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Tonga, 24 de febrero
- 03/18: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2003 con Canadá, 25 de febrero

- 03/19: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con España, 26 de febrero
- 03/20: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Camboya, 28 de febrero
- 03/21: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con el Reino de los Países Bajos-Aruba, 3 de marzo
- 03/22: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con el Reino Unido, 3 de marzo
- 03/23: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Haití, 3 de marzo
- 03/24: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Bélgica, 4 de marzo
- 03/25: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Argelia, 5 de marzo
- 03/26: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Corea, 6 de marzo
- 03/27: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con Albania, 7 de marzo
- 03/28: El FMI concluye la consulta del Artículo IV de 2002 con la República Kirguisia, 7 de marzo

Discursos

“El papel del FMI en una economía mundial globalizada”, Horst Köhler, Director Gerente del FMI, en la Cuarta Conferencia Anual de la Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial, Atenas, 9 de marzo

Transcripciones

Conferencia de prensa de Thomas C. Dawson, Director del Departamento de Relaciones Externas del FMI, 4 de marzo



Laura Wallace
Directora

Sheila Meehan
Jeremy Clift
Elisa Diehl

Christine Ebrahim-zadeh

Natalie Hairfield
Redactores

Maureen Burke

Lijun Li

Ayudantes de redacción

Philip Torsani

Director de artes gráficas

Julio R. Prego

Diseñador gráfico

Con la colaboración de
Prakash Loungani

Edición en español

División de Español
Departamento de Tecnología
y Servicios Generales

Julio García-Durán
Traducción

Magdalena Copeland

Corrección de pruebas

Maria Sara McClain

Tania Fragnaud

Autoedición

El *Boletín* (ISSN 0250-7240) es una publicación del FMI. Durante el año aparecen 22 números en español, francés e inglés, además del *Suplemento sobre el FMI* y un índice anual. Las opiniones e información publicadas no representan necesariamente la posición oficial del FMI. Los mapas que se publican para orientar a los lectores provienen de la sexta edición de *Atlas of the World*, de National Geographic; los nombres y las fronteras que aparecen en los mismos no reflejan la posición del FMI con respecto a la situación jurídica de ningún territorio, ni tampoco la conformidad de la institución en relación con dichas fronteras. El material publicado puede reproducirse mencionando la fuente de información. Las cartas a la directora deben dirigirse a: Current Publications Division, Room IS7-1100, IMF, Washington, D.C., 20431, EE.UU. Tel.: (202) 623-8585; dirección electrónica: imfsurvey@imf.org. El *Boletín del FMI* se distribuye por correo aéreo (Canadá, Estados Unidos y México: *first class*; otros países: *airspeed*). El precio de la suscripción anual, para empresas privadas y particulares, es de US\$79. Las solicitudes de pedido deberán dirigirse a: Publication Services, Box X2003, IMF, Washington D.C. 20431, EE.UU. Tel.: (202)623-7430. Fax: (202) 623-7201. Correo electrónico: publications@imf.org.

24 de marzo de 2003

80

trabajar que tengan empleo, del porcentaje de mayores que cobren pensión y de la cuantía de esas pensiones. También aumentará con la edad de los beneficiarios el gasto en salud y atención médica de larga duración. En 2000, el gasto medio en atención médica para mayores de 55 años ascendió a unos €2.900 persona, mientras que el gasto medio en menores de 54 años solo fue de unos €800. Por lo que respecta a la atención de larga duración, el gasto medio de esos dos grupos fue de unos €500 y €20, respectivamente. Al mismo tiempo que aumenten los gastos relacionados con el envejecimiento, la disminución relativa de la fuerza de trabajo erosionará la base de cotización impositiva y a la seguridad social.

Cómo garantizar la viabilidad fiscal

Habida cuenta de los drásticos cambios demográficos que se prevén en Austria y de las perspectivas de un fuerte deterioro de la situación fiscal, ¿qué opciones tiene el país para asegurar la viabilidad fiscal a largo plazo? Eskesen analiza la situación conforme a tres escenarios: el primero basado en el supuesto de que el crecimiento sea sólido y las actuales reformas estructurales tengan éxito; el segundo basado en tasas más bajas de crecimiento y un éxito moderado de las reformas y, el tercero, condicionado a la adopción de nuevas medidas de reforma del sistema de pensiones.

Aun suponiendo que las reformas del sistema de pensiones y del mercado laboral actualmente en curso sirvan para frenar las jubilaciones anticipadas y eleven las tasas de actividad (especialmente de los mayores), las presiones fiscales que conlleva el envejecimiento de la población aumentarán notablemente. Un aumento de las tasas de crecimiento tendría efectos positivos sobre las finanzas públicas, pero no aliviaría el problema. Con supuestos menos optimistas, las perspectivas fiscales sufrirían un rápido deterioro, que sería aún más pronunciado si el costo de la atención médica normal y de larga duración aumentase más rápidamente de lo previsto. Para garantizar la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas sería necesario mejorar el saldo presupuestario primario significativamente y sin demora (más del 2%-3% del PIB).

¿Qué se puede hacer? Una subida de los impuestos no es probablemente una opción disponible ni deseable (de hecho, el Gobierno se propone reducir la presión fiscal a mediano plazo). Eskesen subraya que las medidas de política deben centrarse en reducir el gasto, sobre todo mediante una reforma de las pensiones. De no adoptarse esas medidas, o si son insuficientes, habrá que generar ahorro en otras esferas, por ejemplo, con una reforma de la función pública o de otras prestaciones.

También se podrían armonizar las edades de jubilación de hombres y mujeres, aumentar la edad mínima para las jubilaciones anticipadas, reforzar los incentivos para trabajar más años, indexar las prestaciones a los precios y no a los salarios y prolongar el período que se



utiliza para computar el derecho a prestaciones. Eskesen sostiene que cuanto antes se implementen las reformas mayor será el ahorro y, por lo tanto, menor el ajuste fiscal necesario. Introducir nuevas tasas, limitar el acceso a determinados servicios y prestaciones y aumentar el grado de especialización de los hospitales podría también ayudar a frenar la escalada de los gastos médicos. Concluye subrayando la importancia de respetar la disciplina fiscal a largo plazo, ya que, incluso las menores desviaciones, podrían tener efectos dinámicos importantes en las finanzas públicas. En este contexto, la necesaria disciplina fiscal y la coherencia de la política fiscal a lo largo del tiempo podrían reforzarse introduciendo formalmente una norma de política fiscal. ■

El documento de la serie *Working Papers*, 02/216, "Population Aging and Long-Term Fiscal Sustainability in Austria," preparado por Leif Lybecker Eskesen, puede adquirirse al precio de US\$15 el ejemplar dirigiéndose a IMF Publication Services. Véanse las instrucciones en la pág. 73. El texto completo puede consultarse en el sitio del FMI en internet (www.imf.org).

Aninat deja su cargo en el FMI

Eduardo Aninat, Subdirector Gerente del FMI, anunció el 7 de marzo su intención de dimitir de su cargo en la institución en junio de este año. Ingresó en el FMI en diciembre de 1999 para ocupar uno de los cuatro puestos del equipo directivo con amplias funciones en la administración de la institución, incluida la presidencia de las reuniones del Directorio Ejecutivo.

Al anunciar su decisión, el Sr. Aninat dejó constancia de su profunda admiración por la gran dedicación de sus funcionarios y su respeto por la institución. "He tenido el privilegio de trabajar en el Fondo en unos años muy arduos para la comunidad internacional. Estoy muy agradecido a mis colegas de la Gerencia, en particular a Horst Köhler." Éste, a su vez, describió a Aninat como un hombre de una capacidad excepcional y afirmó que sus consejos, su apoyo y su buen criterio le habían sido de gran ayuda. "Durante el tiempo que ha permanecido con nosotros, ha contribuido inmensamente a llevar adelante el programa de trabajo del Fondo, gracias a su vasta experiencia en materia de política económica, su acervo político y sus dotes diplomáticas. Lamento profundamente la marcha de Eduardo, pero entiendo su deseo de asumir otras responsabilidades".